

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador DEMÓSTENES TORRES

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 517, de 2007, do Senador Expedito Júnior, que *altera a Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências, para tratar sobre o cálculo do valor dos danos morais e materiais devidos ao anistiado político e determinar forma de fiscalização das decisões da Comissão de Anistia.*

RELATOR: Senador DEMÓSTENES TORRES

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 517, de 2007, de autoria do Senador EXPEDITO JÚNIOR, recebido para decisão terminativa, promove alterações na Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, que regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências, para tratar sobre o cálculo do valor dos danos morais e materiais devidos ao anistiado político e determinar forma de fiscalização das decisões da Comissão de Anistia.

A proposição havia sido inicialmente despachada apenas a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Por força da aprovação em Plenário do Requerimento nº 843, de 2008, do Senador Inácio Arruda, o

projeto foi submetido à apreciação da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), que deliberou pela aprovação da proposta.

Antes de o projeto ser despachado à CDH, já havia apresentado relatório, o qual, no entanto, não chegou a ser votado. Em vista da aprovação integral da proposição na CDH e da manutenção dos pressupostos que embasaram o relatório anterior, transcrevo seus termos no presente documento.

O PLS modifica os arts. 3º e 12 da Lei nº 10.559, de 2002, e lhe acrescenta os arts. 12-A e 12-B. As modificações na norma legal encontram-se no art. 1º, restando ao art. 2º apenas definir o início da vigência da lei que resultar da aprovação da proposição, para a data de sua publicação.

A modificação no art. 3º da Lei nº 10.559, de 2002, conhecida como Lei de Anistia, se dá pela inserção de três incisos no seu § 2º.

O inciso I determina que a Portaria do Ministro de Estado da Justiça informe, segregadamente, os valores da indenização relativos aos danos materiais e aos danos morais.

O inciso II estabelece que, na definição da indenização por danos morais, haja a necessária dedução dos valores percebidos pelo anistiado em razão das atividades econômicas por ele exercidas no período referente ao qual peticiona a reparação econômica de caráter indenizatório.

Quando da determinação do ressarcimento por danos morais, pelo novel inciso III, acrescentado ao § 2º do art. 3º da Lei de Anistia, haverá a necessária consideração quanto à capacidade orçamentária do Estado para arcar com a indenização. O dispositivo também obriga a prévia oitiva do Tribunal de Contas da União (TCU) nessa etapa.

A nova redação que se pretende conferir ao § 1º do art. 12 da Lei de Anistia, combinado com o § 6º que o PLS acrescenta ao mesmo artigo, inclui na Comissão de Anistia do Ministério da Justiça um representante do TCU, indicado pelo presidente desse órgão de fiscalização, e passa a exigir que as decisões do colegiado sejam tomadas por consenso.

Pelos arts. 12-A e 12-B, exigir-se-ão do membro da Comissão de Anistia auto-impedimento, por suspeição, e obrigatoriedade de entrega de

cópias das declarações de renda prestadas à Receita Federal antes da posse, a cada ano de exercício e ao se desligar do colegiado.

A justificação apresentada pelo ilustre proponente afirma ser aviltante à consciência nacional “que poucos cidadãos, a título de reparação econômica, em razão dos atos havidos durante o regime ditatorial, consigam do Estado somas impensadas e escorchantes, em detrimento das outras tantas necessidades, e mesmo urgências, nacionais e do bem-estar de milhares de famílias”.

O autor aduz haver casos de anistiados que, malgrado terem sido obrigados a se dedicar a atividades diversas das que desempenhavam, e até mesmo a deixar o País, muitos conseguiram sucesso e acumularam “patrimônio material considerável, e, até mesmo, superior ao que comporiam caso se mantivessem em seus empregos anteriores”. Sem questionar o mérito de cada um, a justificativa da proposição afirma que “o dano perpetrado pelo Regime foi contornável, não lhes tirou a capacidade laboral, e, no que concerne aos danos patrimoniais, causou-lhes pouco impacto”. Essa circunstância, segundo o proponente, deve ser levada em conta no momento de se arbitrar o valor da indenização a ser paga pelos cofres públicos, porque o instituto de indenização “visa a recompor o patrimônio material ou moral danificado, consoante informa o art. 927 e seguintes da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil (CC)”.

Reconhece o autor do projeto que quantificar monetariamente o dano moral causado ao anistiado político é tarefa em que há significativa carga de subjetividade, todavia, observa que a determinação da reparação econômica precisa levar em conta a capacidade de pagamento do Poder Público – que, reconhecidamente, carece de fôlego financeiro para fazer frente à contínua exigência de crescimento econômico e da melhoria dos indicadores sociais. É essa a prática quando se trata de indenização por dano moral a ser paga por particular.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria e sobre ela emitir parecer.

Não há conflito do PLS com disposições constitucionais e do Regimento Interno do Senado, bem como com princípios supraconstitucionais. Assim sendo, pode ser objeto de deliberação pelo Poder Legislativo.

Quanto ao mérito, julgo conveniente e justa a especificação, em separado, das indenizações por danos materiais, para o fim de deduzir os valores pecuniários auferidos pelo anistiado em atividade profissional desempenhada durante o período em questão.

Alinho-me ao pensamento do proponente quanto ao fato de que a indenização deve, necessariamente, ser medida pela extensão do dano causado, englobando em seu cálculo lucros cessantes, danos emergentes e o dano de natureza moral. No entanto, sob o aspecto material, acerta o ilustre Senador Expedito Júnior ao ressaltar a necessidade de que seja levado em conta o que foi auferido pelo anistiado por exercício de atividade econômica no período referente à reparação requerida. Assim não sendo, nas palavras do eminente Parlamentar, as quais ratifico: “seria facultar o enriquecimento sem causa, às expensas do Estado, o que causa repúdio à consciência cívica”.

Em que pese, nas condições atuais – jungidas às dotações orçamentárias consignadas na Lei de Meios, sob execução pelos Ministérios da Justiça e da Defesa –, poder-se presumir haver a consideração da capacidade orçamentária nas decisões da Comissão, é salutar a existência de disposição legal expressa sobre a matéria.

Considero não se justificar a audiência prévia do Tribunal de Contas da União para a fixação de indenizações de qualquer tipo, já que aquela Corte, como órgão de controle externo que é, não tem competência consultiva na matéria. Pela mesma razão, não se vê pertinência na participação de representante do TCU na Comissão de Anistia.

Avalio pouco realista a proposta de decisão por unanimidade no âmbito da Comissão de Anistia, além de contrariar os procedimentos já consagrados de deliberação coletiva em órgãos colegiados. Disposição dessa ordem pode, inclusive, chegar a inviabilizar os trabalhos da Comissão.

Quanto à obrigatoriedade de autodeclaração de suspeição por membro da Comissão é imperativo de caráter ético também consagrado nos processos de deliberação na seara pública. De resto, qualquer falha ou omissão nessa esfera de comportamento está sujeita a controle e impugnação

pelos demais integrantes do colegiado ou outros interessados. Reputo desnecessária uma disposição específica sobre o tema na Lei de Anistia.

A proposta de declaração obrigatória de bens antes, durante e após o exercício pelos membros da Comissão é compreensível, mas tende à intempestividade, dado o estágio atual dos trabalhos da Comissão e o tempo a transcorrer até a eventual aprovação final e sanção deste Projeto de Lei.

Finalmente, o projeto necessita de ajustes na sua ementa, para incluir a palavra “que” antes da transcrição da ementa da Lei nº 10.559, de 2002, além de adequá-lo ao escopo remanescente das alterações antes comentadas.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 517, de 2007, e, no mérito, pela sua aprovação, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se à ementa do PLS nº 517, de 2007, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, que *regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências*, para tratar sobre o cálculo do valor dos danos morais e materiais devidos ao anistiado político”.

EMENDA Nº 2 – CCJ

Suprime-se do inciso III do § 2º do art. 3º da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, inserido pelo art. 1º do PLS nº 517, de 2007, a expressão “, ouvido previamente o Tribunal de Contas da União”.

EMENDA Nº 3 – CCJ

Suprimam-se do art. 1º do PLS nº 517, de 2007, as modificações no art. 12 da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002.

EMENDA N° 4 – CCJ

Suprimam-se do art. 1º do PLS nº 517, de 2007, os acréscimos dos arts. 12-A e 12-B na Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator